

## 第2部 バングラデシュにとっての援助 第1章 バングラデシュにおける援助の社会・政治的意味

著者	村山 真弓
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	183
雑誌名	開発援助とバングラデシュ
ページ	5-28
発行年	1998
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014211">http://hdl.handle.net/2344/00014211</a>

---

## 第 I 部

---

### Bangladesh についての援助

---

## 第 1 章

# バングラデシュにおける援助の社会・政治的意味

村山 真弓

### はじめに

援助はバングラデシュ経済の生命線であるといわれる。国家開発予算のおよそ3分の2，輸入原資の約3割を援助に依存しているということは，援助という燃料なしには，今あるような国家としてのバングラデシュは機能しなくなるということを意味する。つまり，それだけバングラデシュにとって，援助の動向が与える影響が絶大だということである。援助は，単なるマクロ勘定でみた資金の動きでなく，金，モノ，雇用，あるいは権力と姿を変えながら，社会の隅々にまで浸透していく。そのプロセスからさまざまな援助の影響が生み出されている。バングラデシュ社会のほとんどの部分が，なんらかの形で援助との関係を結んでいるという事実の含意は重要である。

最初の5カ年計画策定を初めとして，独直後のバングラデシュ経済の基本設計に深くかかわった同国の経済学者の1人レーマン・ショバンは，主著のなかでバングラデシュの援助依存の構造を解明し，それを「対外依存の危機」と表現した<sup>(1)</sup>。ショバンが警鐘を鳴らした危機の構造とは，次のようなものである。「バングラデシュ社会の構造的制約が対外依存を促すとともに，対外依存が国内において特定のブルジョアの台頭をまねいた。（援助に依存し

た) 従属的開発のパターンは貧困問題の解消にはほとんど貢献してないばかりか、援助依存体質をむしろ強化している。また社会不安を助長することになっている。」

ショパンの問題意識は、これほど先鋭的な形ではないにせよ、バングラデシュの経済発展になんらかのかかわりをもつ人々すべての間で共有されている。「これだけ援助が行われているのに、なぜこの国は発展しないのか。」「援助はバングラデシュに何をもたらしたのか。」という疑問に対して、独立後四半世紀を経た今も、納得のいく答えは出されていない。

こうした疑問に対して、出される仮説は二通りある。一つは、本書の他の章で繰り返し指摘されるとおり、そもそもバングラデシュの社会構造や文化的・精神的風土に、開発の障害となる根本的な隘路が存在するのではないかという意見である。政府の援助や開発に対する姿勢を例にとれば、どの政権もがかかげる「経済的自立の達成」は単なる努力目標の域を脱せず、実際のところは、いかにドナーからより多くの援助を引き出すか、という点にむしろ重きがおかれているように映る。近年しばしば指摘されるドナーの「援助疲れ」は、援助の出口が見えない（援助の効果がどこにあらわれるか、またいつ援助が必要とされなくなる時代がくるのかという二通りの意味で）というドナーの苛立ちの一端を示している。

二つ目の見解は、援助の存在こそが、バングラデシュの自立を阻んでいるのではないか、という援助の加害性を問うものである。援助は、その恩恵に浴するものとそれ以外のものの格差を助長したり、自立の意識や行為を阻害するような、いわゆる「援助によるスポイル」現象<sup>(2)</sup>を発生させたりする、といった指摘はよく耳にするとところである。

政策立案者にせよ、援助プロジェクトの実行に携わるものにせよ、あるいは私的な関心をもつ第三者にせよ、なんらかの形で開発援助と相手社会の狭間に立つものは、この二つの対極的な見方の間のどこかに自分を位置づけているといつてよい。

本章の課題は、援助が、バングラデシュ社会にどのような影響を及ぼした

のかという点を検討することである。それには、上記の両方のアプローチから検討することが必要であろう。すなわち、バングラデシュがもつ文化的、社会的、経済的、政治的な諸要素が、そこに流入した援助の本来の役割を修正、変質させると同時に、援助の存在自体が、バングラデシュ社会の新たな性格を形成していくという双方向の動きに注目することである。

この二つの方向からのアプローチのうち、援助する側が対象社会を分析した報告は他の章に譲ることとし、ここでは、バングラデシュにおいて蓄積された援助研究を手がかりとして、受入国側で、援助が与えたインパクトがどう認識されているか、特に社会構造とのかかわりにおいて整理報告する。

本章の構成は次のとおりである。まず第1節で、そもそもなぜバングラデシュは、援助に依存せざるを得なくなったのか、独立前後の動きのなかにその後の、バングラデシュと援助の関係の方向性を決めた「出会い」があったことを紹介する。次いで第2節では、バングラデシュの諸社会集団に対して援助がどのような効果をもたらしたか、それによってどのような社会構造が構築されたのかを分析する。結論を先取りすれば、発展をめざすためには不可避の選択であったはずの援助が、一握りの既得権益層の温床となり、その特権を存続させるための最も安易な選択に変貌してしまう、そこに援助と開発の隘路が生じていると理解される。最後に、援助依存の社会的、心理的な陥穽をいかに克服していくか、バングラデシュの知の結集として作成された「タスク・フォース・レポート」の提言を検討して結びとする。

## 第1節 出発点：バングラデシュにとってなぜ援助が必要だったのか

### 1. 独立時の社会構造

バングラデシュと援助の関係の出発点は、1950年代半ば、東パキスタン時

代に遡る。独立に際して、農業を除いては、みるべき物的・人的資産を継承しなかったパキスタンは、インドとは対照的に親米的な、民間資本育成の方針をかかげ、60年代に入って目覚ましい成長の時代をむかえた。国連によりパキスタンが「開発の優等生」と呼ばれた時代である。60年代前半の5年間のGDP年平均成長率は6.2%と、それ以前の2.7% (1949/50~54/55年度)、2.5% (1954/55~59/60年度) から飛躍的な上昇をみた<sup>(3)</sup>。同期間の人口増加率 (2.6%) をはるかに上回る伸びであった。

この高成長を可能にした要因の一つが大量の外国援助の流入である。外国援助は、朝鮮戦争後の戦需ブームが消え去り、外貨事情が逼迫した1950年代半ばから急増し、50年代当初の、年に1000万ドルの水準から、60年代半ばには年6.5億ドルまで激増したのである。援助はパキスタンの国内粗投資の約3分の1をまかなうようになっていた<sup>(4)</sup>。

このような好景気は東パキスタン地域にはどのように反映されていたろうか。独立直後にはほぼ同水準にあった1人当りGDP (1949/50年度東パキスタン=305ルピー、西パキスタン=330ルピー) は、1950年代に東西の格差が顕著となる。その間東パキスタンの1人当り成長率はマイナス成長を記録した。政府は50年代末から地域格差是正を検討しはじめ、60年代に入ってその効果が出はじめたが、60年代半ばに至っても、東パキスタンの1人当りGDPは327ルピーと西パキスタンの464ルピーの70%程度にとどまっていた<sup>(5)</sup>。

東西格差の最大の原因は、政府開発支出が西パキスタン偏重で配分されたことにある。1950年から70年の20年間に、東パキスタンが受け取った開発支出総額は、西パキスタンの半分にすぎなかった<sup>(6)</sup>。そのなかで外国援助は、55年から70年にかけて実行された3次にわたる5カ年計画において、それぞれ、35%、60%、26%、平均33%の原資を提供したが、外国資金のうち東パキスタンに振り向けられたのはわずかに20%であった。そのうちUSAIDの援助が大きな部分を占め、USAIDの援助を除くと、東パキスタンに流れたのは、全体のわずか4%であった<sup>(7)</sup>。

このような経済的状況下で、東パキスタンの利益を代弁する上で中心的な

役割を果たした政党、アワミ連盟が誕生する。後に独立バングラデシュの支配階層を決定することになる同党がどのような社会集団から構成されていたかを次にみていくことにしよう。

アワミ連盟<sup>(8)</sup>は農民運動指導者モウラナ・A.B. バシャニの指導の下に、1949年に結成された。西パキスタンの政治権力への対抗を志す勢力が集まったアワミ連盟は、当初から寄り合い所帯であった。主な勢力は3派に分かれていた。第1にフセイン・S. スフラワルディを中心とする都市のエリート勢力、第2にバシャニの下に集まったポピュリスト勢力、第3に、マルクス主義勢力である。根本的には相容れない思想、目的、戦略をもつこれらの派閥のなかでも、特にパキスタン中央の政治権力への参加を求める第1の勢力と、東パキスタンの自治を強く求める第2の勢力の対立は、1957年の党の分裂という事態をまねいた。

その結果、バシャニ派は新党を結成してアワミ連盟を去り、同党のリーダーシップは都市エリート・穏健派勢力が掌握することになる。スフラワルディの死後(1963年)、党の指導者となったシェイク・ムジブル・ラーマン(以下、ムジブ)は、全国政党をめざしたスフラワルディの方針を転換し、ベンガルの利害を代表とする地域政党として、党の再活性化をはかる。

1966年、アワミ連盟は、西パキスタンによる東パキスタンの実質的植民地化に対し、完全自治を求めるスタンスを明らかにし、有名な「6項目要求」<sup>(9)</sup>運動を開始する。これを軸にベンガル・ナショナリズムを代表する政治勢力としてアワミ連盟の主導的地位が確立されていくのである。ただし、「6項目要求」の内容からも明らかなように、この時点ではアワミ連盟の指導者のなかに土地改革や国有化といった社会主義的な指向はなく、そのため、左派の急進的勢力は、この運動はベンガル・ブルジョワジーの要求にすぎないとして反発した<sup>(10)</sup>。

しかし1969年のムジブ逮捕を契機に事態は急転回する。バシャニや学生勢力がムジブ釈放を求めて団結、ムジブとアワミ連盟が急進化した反アユーブ政権闘争のシンボルとなった。全政党学生連合は68年に、銀行・保険・大規

模工業の国営化、農民に対する減税、労働者に対する適切な賃金の保証、アメリカとの軍事協定からの脱退などを含めた11項目計画を独自に発表していたが、これら左派勢力の加入で、アワミ連盟のスタンスに社会主義的な色彩が加えられることになった。さらに、学生等の呼びかけで都市を中心とした工場労働者<sup>(11)</sup>が運動に合流した。その後71年3月から9カ月に及んだ全面戦争で、農民を含むすべての階層がこの闘争の波に巻き込まれていった。

1971年3月の独立前後の段階では、以上のようにあらゆる階層の国民の支持を獲得したアワミ連盟であるが、その党のリーダーシップは依然としてアッパー・ミドルクラスに属していた。70年の国民議会および東パキスタン州議会の当選者（アワミ連盟は国民議会の300議席中160議席を獲得、また州議会の議席300のうち288を占めた）の職業の内訳をみると、弁護士、実業家、教師、医師、といった集団が全体の80%を占めている。また全体の3分の2が大卒以上の高学歴者であった<sup>(12)</sup>。

整理すれば、独立時のアワミ連盟の支持基盤はミドルクラス層（都市の官僚、学生、専門職、工業資本家<sup>(13)</sup>、国内の商取引業者と中・上層農家）と一般大衆（工場労働者、農民）という二つの勢力から構成されていた。このように、強力な資本家階級もまた広範な労働者階級のどちらもが存在せず、ミドルクラスが支配的な地位を占めたバングラデシュの権力構造をポーランドの学者カレツキーの概念「中間体制 (Intermediate Regime)」を用いて説明する議論もある<sup>(14)</sup>。

アワミ連盟の中間的、折衷的な性格は、独立後の経済政策に如実に反映されている。1972年3月に出された国有化令はジュート、繊維、金融、外国貿易等、国家の基幹産業を国有化したが、これは左派勢力や大衆の意向を組み入れたものである。一方、憲法には社会主義が基本4原則の一つとしてかかげられたが、例えば、国民の大多数が農業に従事する状況下でありながら、土地改革については一言もふれられていない。

パキスタン時代の低開発と、独立戦争による荒廃を経て誕生したバングラデシュにとって、経済自立はきわめて困難な課題であった。しかも政権にと



って、経済復興の資金手当てをする方策としての国内資源動員の余地は、非常に限られていた。工業資本は政府の手厚い保護より誕生したばかりであり、その存続すら公的資源に寄生しなければ維持できなかった。また、農村の中・上層農家は政権にとって農村への影響力を確保するための重要な媒介であり、ここに対し資源動員の負担を課すことは政治的意図から不可能であった。現実には、むしろ、国有部門の資金がこうした階層へ環流する財政・価格政策がとられたのである。こうなると、残るは都市および農村の大衆層であるが、そもそも彼らのおよそ80%が貧困線以下の生活水準にあり、ここでも余剰を生み出す可能性は皆無に等しかった。すなわち、独立時バングラデシュの社会構造は、大資本家層不在のなかで、政権と一体化し、政府への支持を約束する代わりに国家による経済的庇護を求める既得権益層と、貧困故に資源動員の礎となり得ない大衆という二つの構成要素から成り立っていたということができよう。このような構造は、独立以前から存在していたものであり、重要なことは、独立とその後の経済運営がこの構造を温存させ、さらに強化するような方向に働いたということである。

その結果、必然的に外部からの資金調達に、政権の関心は集まることになった。次に、新生バングラデシュと援助の関係は、どのように幕を開けたのかをみることにする。

## 2. パキスタンからの継続プロジェクトと債務分割問題<sup>(15)</sup>

パキスタン時代の援助依存についてはすでに述べたとおりである。アメリカに主導された西側諸国の対パキスタン援助は、冷戦構造における戦略的目的から急増した。アユーブ軍事政権誕生後、アメリカの対パキスタン軍事ならびに経済援助はいつそうの増加をみた。また、民間主導経済の方針をサポートする目的で、ハーバード・グループと称されるアメリカの経済学者がパキスタン政府のアドバイザーとして送り込まれた<sup>(16)</sup>。アユーブ政権とこのアドバイザー・グループの蜜月関係は有名であり、アユーブの退陣で、彼ら

も国外退去を強制された。

世界銀行（以下、世銀）は、ハーバード・グループとともに、西側諸国の援助をとりまとめアユーブ政権の経済運営を全面的に支援した。同政権期に世銀の代表は外国の国家首脳と同じ待遇を与えられるようになった。世銀とパキスタン政府の同盟関係は、1950年代、60年代にあれほど流動化した東パキスタンの政治的状況にもかかわらず、その経済的原因について世銀が口を閉ざしてきたという事実にも現れている。

世銀が東パキスタンの問題を真剣に検討しはじめたのは、アユーブ政権崩壊後のことである。1970年の援助国会議に提出された同行のカントリーレポートは、初めて、過去の経済戦略を反省し、東西間の資源配分の歪みを是正する必要性を指摘した。世銀は69年と70年に東パキスタンにハイレベルのミッションを派遣し、東パキスタンのナショナリスト勢力と関係を築くとともに、同地域の開発の可能性について大規模な調査を行った。東パキスタン勢力との関係改善をはかる世銀の努力は独立戦争の時期にも継続し、71年5、6月に同地を訪れたミッションは、バングラデシュにおける大量虐殺と戦争による破壊の状況を、6月にパリで開かれた対パキスタン援助国会議の席上で、つぶさに伝えるという重要な役割を果たした。

ただし、それは世銀が東パキスタン側を支持したということではない。他のドナーのなかからは、戦争による影響を憂慮し、新たな対パ援助のプレッジは見合わせるべきという意見が出された。しかし、世銀は、これまで培った西パキスタンとの関係を重視し、パキスタンへの援助続行を主張したアメリカの立場を支持した。さらに1971年末、債務の支払い猶予を一方的に宣言したパキスタン政府の行為に対し、ドナー諸国が経済封鎖措置の報復をとらないよう世銀は説得につとめた。

戦争がバングラデシュの勝利で終結した後、バングラデシュにおいては、世銀が西側勢力の橋頭堡となることをアメリカは期待した。これを受けて世銀は、パキスタンと同様な関係をバングラデシュとの間にも築くための行動を開始した。1972年2月初めマクナマラ世銀総裁による訪バは、その幕開け

になるとして、世銀側はきわめて楽観的な見通しをもっていた。しかし現実には、総裁を迎えたのは深紅の絨毯や歓呼の声などではなかった。出迎えに並んだのは中央銀行の総裁ただ1人で、そこには蔵相はおろか、計画委員会のメンバーの姿もなかった。マクナマラ総裁は、計画委員会に対して、今後の世銀とバングラデシュの関係について話し合うための昼食会の開催を申し入れていたが、それも無視された。政府との公式会談は、首相、蔵相、計画委員会副委員長の出席の下で2時間にわたって行われた。その席上で、今後のバングラデシュ経済へのサポートを約束する世銀の提案に対するバングラデシュ側の反応は、冷ややかな了承というべきものであった。このようなバングラデシュ側の反応には、対米感情のしこりやナショナリズム、さらに世銀が、当時まだバングラデシュを正式なメンバーとして認めていなかったことに対する反発があった。

一方で、多くのドナーの間には、人道的見地から対バングラデシュ援助を開始すべきだとの意見が強まっており、世銀は「怒りを飲み込んで」<sup>(17)</sup> この調整に乗り出した。バングラデシュの資金状況は逼迫しており、また同国の支配階層の構成から、この国が中国やベトナムのように社会主義化することはありません、いずれ援助に飛びつかざるを得ない状況になると、世銀は判断していた。

世銀の代わりにバングラデシュ政府の支持を得た国連が救援復興事業を調整・遂行し<sup>(18)</sup>、バングラデシュの承認を棚上げしていた国々も、国連を通じて援助を開始した。世銀やIMFは国連にスタッフを出向させ、活動を継続した。当時すでにバングラデシュを承認していたスウェーデンの援助を、パキスタン時代からの継続プロジェクトに振り向けるなどといった自転車操業を重ねるなかで、バングラデシュと世銀の関係は実務レベルから改善されていった。1972年8月、バングラデシュは世銀ならびにIMFに正式加盟した。

これまでに述べたような状況を背景として、世銀とバングラデシュ計画委員会の関係は、ぎくしゃくした状態が長く続いた。計画委員会は世銀に対し

て特別待遇を認めず、過度な介入を拒んだ。バングラデシュ政府と世銀の間の最も深刻な対立は、パキスタン時代の債務問題についてであった。独立後、政府は、バングラデシュが植民地の状況におかれていたパキスタン時代の債務はすべてパキスタンに帰属する、パキスタンがバングラデシュの主権を認めた時に、債務ならびに資産の分割について協議する用意があると主張した。バングラデシュ政府の言い分は、バングラデシュ領土内で実行された援助の返済については、東パキスタンから西パキスタンへ移転された資源でまかなえたはずとし、加えてパキスタンには独立戦争による破壊の責任もある、ということであった。それに対して、パキスタン側は、バングラデシュの主権を認めず、したがって債務・資産の分割の問題はあり得ないという立場をとっていた。世銀は、パキスタンの過重負担と債務問題の長期化を懸念し、バングラデシュ、パキスタン双方との交渉に乗り出した。

1973年の半ばには、バングラデシュは、国内で継続中のプロジェクトに付随する債務のみを引き受け、独立前に完了したプロジェクトならびに非プロジェクト援助の債務返済については拒否するという態度を明らかにした。一方、パキスタンは同年6月に、バングラデシュ（東パキスタン）に渡った援助の債務をすべて放棄すると決定した。それに基づき各ドナーはバングラデシュとの個別交渉を開始したが、高まる圧力のなかでバングラデシュは先の方針を翻さなかった。国際法の見地からいえば、パキスタンの行為はペナルティに値するものであったが、世銀がパキスタンの立場を支持したことで、同国の決定は了解された<sup>(19)</sup>。

問題打開の場として、援助国会議の再開が早急に必要とされたが、この開催をめぐる世銀とバングラデシュ計画委員会の対立が影を落とした。世銀はこの会議の開催をパキスタン時代と同じく、世銀の主導の下パリで行うことを求めた。対して、会議がドナーからの一方的な圧力行使の場となることを懸念した計画委員会は、会議をバングラデシュ政府の主催でダッカで開催すること、またユーゴスラビアやルーマニアといった社会主義圏の代表も招いて行うことを提案した。結果的には、初の援助国会議はバングラデシュ

の提案にそってダッカで開催され「成功」を収めた。しかし会議の最終局面で、世銀とその加盟国（アメリカ、イギリス、西ドイツ、日本、フランス、オランダ、イタリア、カナダ）は、債務の受入れを条件とする援助のプレッジを提案した。これに対し会議の議長を務めた計画委員会副委員長は、条件つきプレッジを拒否することを明らかにし、会議は幕を閉じた。その後世銀はさまざまなパイプを通じてムジブル・ラーマン首相に直接に接触をはかり、債務を引き受けないと援助が停止される恐れがあると圧力をかけた。しかしムジブはこれに反発し、世銀の提案を拒否した。

風向き変化のきっかけの一つは、1974年初めパキスタンがバングラデシュを正式に承認したことである。これを受けて、バングラデシュ政府は、バングラデシュ内に存在することが明白なプロジェクトの債務引受けに合意した。ただし、71年以前の商品援助の債務について世銀が割り出した両国の引受け分については、バングラデシュはその算出方法に疑問を呈し、これを拒否した。

問題決着の直接的契機は、バングラデシュ側に継続中のプロジェクト遂行や、戦災復興のための資金需要に加えて、1973年の石油危機の影響や飢饉等の経済状況の悪化で、新規援助の交渉を進める必要性が高まったことにあった。75年半ばから、結果としては世銀の描いた青写真どおりに、バングラデシュは各ドナーと二国間交渉に着手した。

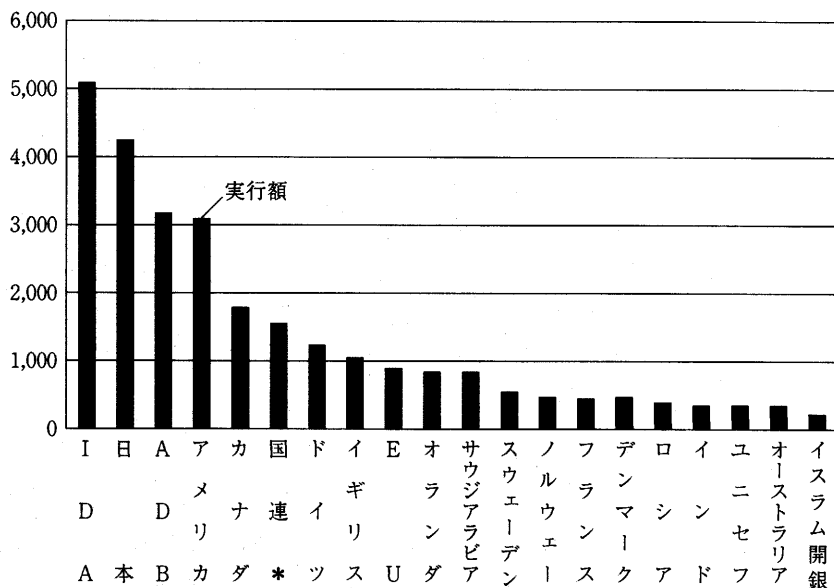
バングラデシュにとってこの一連の問題の含意は、財政的な負担ではなく、政治的な圧力に屈するか否かという点にあった。なぜなら、ドナー側は債務の交渉が開始しさえすれば、それを贈与に転換する用意があったからである。事態の展開から読みとれるのは、少なくとも政治的には、バングラデシュ政府は援助を通じた介入から「自立」しようと試みていたことである。それを可能ならしめる経済的な基盤をどうするかという点に関しては、計画委員会を中心とする当時の主流派エコノミストたちの考えには、経済復興が成し遂げれば、すべてとはいかないまでも、かつて西パキスタンに吸い上げられていた貯蓄、資源を動員することで、ある程度まで国内資源の調達が可能であ

るという計算があった。しかし、1972年から75年まで、計画委員会の副委員長として経済運営と援助交渉の渦中にいたヌルル・イスラムによれば、20年間に及ぶ投資不足と急激な人口増加によって、60年代半ばまでには資源動員の余地は失われており、この見通しは甘かったという<sup>(20)</sup>。最終的には73年以降の外貨不足で、バングラデシュ政府が切ることのできる札が尽きてしまう。イスラムは、援助依存は選択の結果でなく、行動の自由がなくなったことによる結果であったと述べている<sup>(21)</sup>。

1975年の政権交替を契機に、バングラデシュ政府と世銀の関係も大きく変わった。計画委員会では世銀の意向にそった人事が行われ、経済運営では民活への傾斜が顕著となる。また計画委員会の役割は全面的に縮小され、援助に関する窓口は大蔵省傘下の経済関係局(ERD)に移管された。図1が示すとおり、世銀は最大のドナーとして、バングラデシュにおける「開発のゴッド

図1 主要20ドナーの援助実行額累計 (1971/72～94/95年度)

(100万ドル)



(注) \*ユニセフを除く

(出所) *Flow of External Resources into Bangladesh*, GOB, 1996, Table 5.0より作成。

「ファザー」<sup>1)</sup>として、確固たる地位を確保している。

## 第2節 経過：なぜ援助依存から脱却できないのか＝援助は何をもたらしたのか

こうして始まったバングラデシュと援助の関係が、その後バングラデシュの社会経済にどのような影響を及ぼしたか、あるいは現時点での結果として、独立後四半世紀以上経ても、自立するどころか、援助への依存が強まってしまったのはなぜなのか、という疑問に対するバングラデシュ側の一つの回答を提示する。

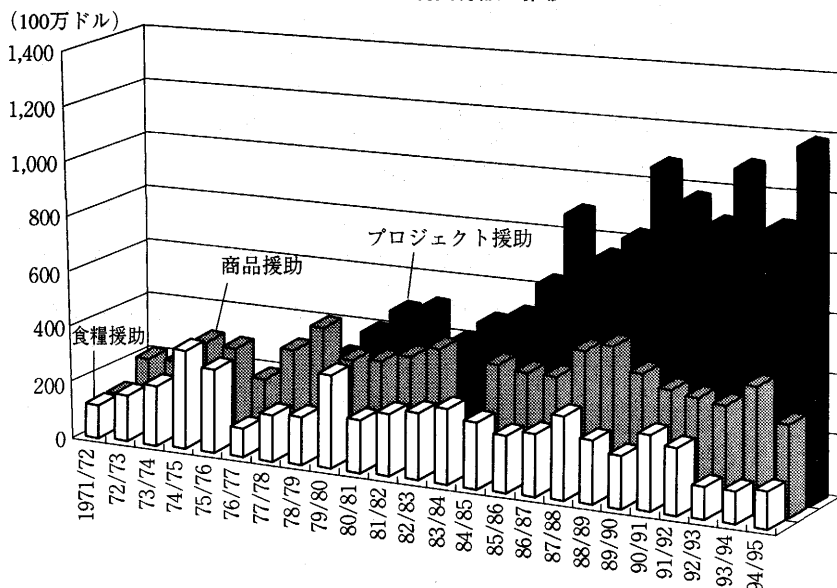
### 1. 援助の内容

まずバングラデシュに流入した援助がどのような内容をもっているのか、図2、3から眺めてみよう。図2に示されたとおり、三つのタイプの援助のうち独立直後は救援復興の目的から食糧援助ならびに商品援助が全体の99%を占めていたが、1980年代に入ってからにはプロジェクト援助が最大のシェアを占め、94/95年度には実行額17億4000万ドルのうちプロジェクト援助が12億7000万ドルと約73%に及んでいる。農業生産の上昇と外貨ポジションの改善を反映して食糧援助ならびに商品援助は、近年減少傾向にある（食糧援助1億4000万ドル＝8%、商品援助3億3000万ドル＝19%）。

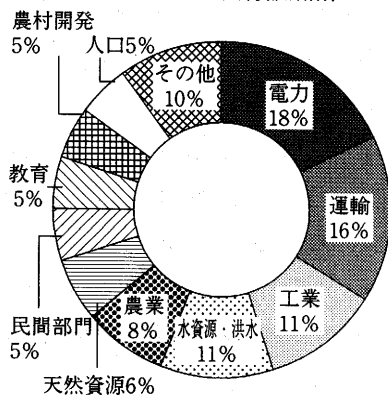
この最も多いプロジェクト援助がどのようなセクターに対して行われてきたかを示したものが図3である。一見して明らかなように電力、運輸、水資源開発・洪水対策といった経済インフラと工業部門への投資が大きなシェアを占めている。

さて、ここでは、これらの援助の恩恵を受けたのはバングラデシュの国民のうち、どのような人々であったのか、ということの問題にしたい。まず、

図2 タイプ別実行額の推移



(出所) *Flow of External Resources into Bangladesh*, GOB, 1996, Table 3.8より作成。

図3 プロジェクト援助の対象セクター  
(1971/72～94/95実行額累計)

(出所) *Flow of External Resources into Bangladesh*, GOB, 1996, Table 3.7より作成。



援助のうち実際にバングラデシュ国内に流れるのは、援助のうちの内貨部分である。外貨部分は資機材・原材料の購入、輸送費、外国コンサルタントへの支払いなど海外で支出されるものである。そのすべてが外国人や外国機関の下に環流するというわけではないが、ここではあらかじめその分を除いておく。アジア開発銀行(ADB)とUSAID、世銀の援助を調査したショバン＝ハシェミの推計<sup>(22)</sup>によれば、援助に占める外貨の割合はADBが最も高く、平均して援助総額の90%、USAIDが70%、世銀が60%となっている。すなわち援助資金のおよそ半分以上は、バングラデシュに入らず、援助の実施にかかわる財・サービスの購入を通じて外国に還流していることになる。

## 2. 援助の受益者

それでは国内に流入した残りの援助はどこに向かうのだろうか。ショバン＝ハシェミが興味深い分析を行っている。彼らは、援助の受益者という概念を、通常のプロジェクトの受益者とは異なる意味に用い、資金のフローが生み出す直接の受益者(第1次受益者)と雇用・消費といった便益のフローが生み出す間接的な受益者(第2次受益者)に区別した。これに基づき、援助の資金ならびに便益の到達先を分類してみる。

まず第1次受益者のうち、援助資金の最初の通過点はバングラデシュでインデントと呼ばれるコミッション・エージェントすなわち買付委託代理店である。インデントの本来の役割は、財の売り手と買い手との間で、市場取引成立に必要な情報提供を行うことである。例えば、バングラデシュ政府が国有の貿易公社を通じてなんらかの原材料を輸入する場合、インデントは外国ディーラーやメーカーのローカル・エージェントとしてこの情報を伝え、また彼らの代理人として入札に参加する。落札に成功すればインデントは手数料として最低総費用の約0.5% (10%以上のケースもある)を受け取る。割合だけをみれば小さいが、個々の取引の大きさと、インデント業を行うに際しては固定資本がほとんど必要ないことなどから考えると、インデ

ンターの収益は莫大なものとなる。この事業にとって必要な資本は政府および外国企業とのコネクションであり、パキスタン時代は西パキスタン人の独占業種であった。独立後、国家権力へのアクセスが開けたことで、バングラデシュのなかでインデント業が隆盛をみる。この事業は、多くの新参企業にとって初期の資本蓄積の機会を提供した<sup>(23)</sup>。

政治的パイプの必要性は、政府関係者とインデントの癒着関係を醸成し、政府関係者への賄賂はインデントの受け取る手数料の50%に上っているともしられる<sup>(24)</sup>。また、特定省庁の契約をめぐる有力インデントによる寡占状態が生じている。

プロジェクトのデザインや監督、評価に携わるローカル・コンサルタントも受益者の一つである。援助プロジェクトの場合、外国人コンサルタントが主要な役割を果たすことが多いが、最近ではローカル企業の登用も増えている。特に社会経済調査の仕事が増加し、本業よりもコンサルタント業に忙殺される大学教員や研究者が増えている。彼らの収入としては正規の手数料の他に、建設会社からの賄賂なども含まれる場合がある。

インフラ主体の援助は、多くのローカル建設業者の誕生を可能にした。建設業においては、原料の質を落としたり、手抜き工事をしたりと、利益幅を引き上げる手段は多々存在する。また、業界では入札価格を引き上げる目的で談合が慣習化している。建設業界、コンサルタント、エンジニア、政府と総ぐるみで利益の吸い上げを行っている構図が描かれる。建設業界の利潤は、書類上は総コストの15%くらいであるが、実際にはもっと多いといわれる。一方、これらローカルの建設業者、コンサルタントからは、より多くの援助案件への参加を求める要求が出されている。彼らは外国企業よりも安く、かつ質を落とさない仕事ができると主張している。

もう一つの直接受益者は、民間工業部門である。ツーステップローンに基づく、開発金融機関（工業銀行ならびに工業信用金庫など）による民間部門への融資は1975年以降急増し、76年から88年までに実施された貸付額は、同期間の民間投資総額の77%にも上った<sup>(25)</sup>。しかしこれらの融資は深刻な問題

を引き起こした。融資に当たって、プロジェクトの収益性への配慮、監査などがまったく行われず、プロジェクトが実行されなかったケースも多々含まれていた。84年度時点で同期間の回収率は50%強にすぎず、85年には主要ファイナンスであるADB、世銀、ドイツのKFW、UNDPとバングラデシュ政府の間で了解覚え書きが調印され、返済が改善されるまでこの部門への援助は見合わせる事が決定された。こうした民間への融資も、一握りの特定企業に対して優先的に行われた<sup>(26)</sup>。

次に援助のもたらした便益を享受した第2次受益者について、食糧援助と農村開発プロジェクトを事例に検討してみよう。

食糧援助は食糧配給制度に基づいてターゲット層に割り当てられる。この制度は1943年のベンガル飢饉時に設置されたものである。ターゲットの性格とそのシェアについては表1に示したとおりであるが、まず指摘されるのは都市住民への偏重である。ショバン=ハシェミによれば食糧配給制度がカバーするのは都市住民の66.84%に対して、農村では人口の11.59%にとどまっていた<sup>(27)</sup>。ただし都市といっても最貧層のスラム住民は対象とされていないことに留意されたい。世銀は、上三つのカテゴリーは比較的裕福な世帯に向けられているとして削減を要求している。そのなかで Statutory Rationing のシェアは80年代後半から急速に低下しているが、Priority Categoriesは横這い、年によっては上昇を示している。同カテゴリーの対象者は、軍人、公務員、団体職員、学生、大規模工場労働者などであり、そこには政治的配慮が働いていることがうかがわれる。

一方、1974/75年度に開始された Food for Work (FFW) は、農村貧困層に対する雇用対策として、農村のインフラ工事の報酬として小麦を現物支給するものであるが、救援への食糧供給とならんで近年食糧制度の配分のなかでシェアが上昇している。ある調査によれば FFW の参加者の70%近くが、土地保有面積が0.5エーカー未満の機能的土地なしであり、貧困層が受益者となっていることはまちがいない<sup>(28)</sup>。しかしながら、現実には地元リーダーや役人、ギャング等への流出分が非常に多く、大量の使途不明部分が生じ

表1 食糧配給制度のターゲットの推移

(単位: 1,000トン, %)

	5カ年平均				各年度実績			
	1970～75	1975～80	1980～85	1985～90	1990/91	1991/92	1992/93	
Statutory Rationing	386	419	309	184	235	169	56	
Priority Categories	312	710	655	613	673	976	270	
Modified Rationing	919	367	381	200	0	0	41	
Relief	215	55	172	550	918	427	248	
FFW & Canal Digging	0	239	391	497	458	498	368	
Marketing Operations	1	19	34	10	0	0	18	
Open Market Sales	0	31	94	198	87	275	72	
合 計	1,833	1,840	2,036	2,252	2,371	2,345	1,073	
Statutory Rationing	21.1	22.8	15.2	8.2	9.9	7.2	5.2	
Priority Categories	17.0	38.6	32.2	27.2	28.4	41.6	25.2	
Modified Rationing	50.1	19.9	18.7	8.9	0.0	0.0	3.8	
Relief	11.7	3.0	8.4	24.4	38.7	18.2	23.1	
FFW & Canal Digging	0.0	13.0	19.2	22.1	19.3	21.2	34.3	
Marketing Operations	0.1	1.0	1.7	0.4	0.0	0.0	1.7	
Open Market Sales	0.0	1.7	4.6	8.8	3.7	11.7	6.7	
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(注) Statutory Rationing はダッカ, ナラヤンガンジ, チッタゴン, ランガマティ, クルナ, ラジシャヒの6都市の「低」所得世帯(公務員, 教員などを含む)を対象とする。

Priority Categoriesに含まれるのは, 軍人, 公務員, 特殊法人職員, 学生, 大規模工場従業員等。Modified Rationingは上記二つのカテゴリーの対象外の都市・農村住民を対象としている。FFW (Food for Work) は1974/75年度に開始した農村貧困層に対する一種の失業対策事業で, 農村インフラ工事の報酬として小麦を現物支給するもの。Marketing Operationsは補助金価格でディーラーに直接販売, Open Market Salesは固定価格(政府買上げ価格の約15%増し)で販売。

(出所) World Bank, *Bangladesh: Implementing Structural Reform*, 1993, p.192 ならびに同, *Bangladesh: Recent Economic Development and Priority Reform Agenda for Rapid Growth*, 1955, p.99 より作成。

ているといわれる。

農村開発事業は、近年グラミン・バンクや NGO の活動に象徴されるような貧困層へのターゲット・アプローチに重点がシフトしつつあるが、それ以前には近代農法による農業生産増加を目的とした肥料、灌漑、農村の制度金融の供給が中心であった。これらは、土地をもっているものへの恩恵にほかならず、援助プロジェクトへのアクセスをもつ地域の有力リーダー、たいていは大土地所有者が自分の有利になるようにプロジェクトの実施を政府に働きかけるという構図がよく指摘されてきた。

以上、いくつかの援助の受益者を構成するいくつかの社会集団を取り上げ、その利潤吸上げの構図をやや極端な形で述べたが、無論、援助が消費を刺激したり、雇用を創出したりという形で、乗数効果をもっていることは事実である。しかし問題は、便益がより必要とする層へ、あるいは公平に行きわたらず、特定の階層、社会集団に集中したことであろう。援助を含めた国家資

表2 過去3回の国会議員選挙当選者の職業区分

	1954		1973		1991	
	人 数	%	人 数	%	人 数	%
弁 護 士	116	55	75	26	56	19
実 業 家	11	4	67	24	160	53
軍人出身実業家	-	-	-	-	17	6
地 主	56	19	50	18	12	4
官 僚	-	-	2	1	6	2
医 師	12	4	15	5	8	3
教 師	16	5	28	10	28	9
宗 教 指 導 者	21	7	-	-	-	-
ジャーナリスト	11	4	-	-	6	2
政 治 家	-	-	35	12	6	2
そ の 他	7	2	11	4	1	0
合 計	250	100	283	100	300	100

(注) 1954年は州議会選挙。

(出所) Talukder Maniruzzaman, "The Fall of the Military Dictator: 1991 Elections and the Prospect of Civilian Rule in Bangladesh," *Pacific Affairs*, Vol. 65, No. 2, 1992, p. 215.

源を私物化することによってニュー・リッチと呼ばれる富裕階層が、独立後、特に1980年代に急成長した。現在、彼らが、政治権力を支配していることは、表2に見るとおり「実業家」というカテゴリーが、91年国会議員の6割近くを占めていることから明白である。96年に新たな選挙があり政権が交替したが、基本的な構成には変化がないと考えられる。

以上、バングラデシュにおけるこれまでの援助研究を手がかりに、この国の研究者が援助の社会的、政治的な意味をどうとらえているかという見解を紹介してきた。これらの研究の現段階での結論は、援助は、これまでに述べたような政治・社会権力のシステムを機能させる潤滑油にほかならない、ということにまとめられよう。また、本来ならば援助が目的としている、経済的自立を側面支援するという点に関しては、政治的リスクをまねく可能性のあるような、国内資源の動員の代わりに、安易な選択肢としての援助という、マイナスのインセンティブを政策担当者に与えてきたと理解されている。

### むすびにかえて——将来：援助からの独立闘争

バングラデシュが援助から自立するためには、どのような手だてを講ずべきなのか。経済的戦略に限っていえば、傾聴すべき重要な批判があることも事実だが、世銀・IMFの敷いた路線、すなわち市場メカニズムの導入、民活、規制緩和、輸出志向といった路線以外に選択の余地はないというのがほぼ一致した見解であろう。また、この線にそって、変動を含みながらもバングラデシュ経済は好転の兆しを示しはじめている。むしろ、最後まで課題として残るのは、援助依存によって病んだ社会関係や大衆心理といった社会病理の問題であるといつてよいのではないだろうか。

1990年末にエルシャド政権が倒れた後、シャハブディン・アーメド大統領を首班とする暫定中立政権は各界の専門家を集めて、バングラデシュ経済がかかえるさまざまな問題に関するタスクフォースを設置した。その報告書の

なかに、この自立の問題を取り扱った章が収められている<sup>(29)</sup>。そこには、援助依存による最も深刻な問題は、依存症、消費主義、民族の自尊心の衰退、麻痺した公共意識といった言葉で表現される、社会的なコストであるという認識が端的に表明されている<sup>(30)</sup>。

タスク・フォースは自立達成への障害を四つの要因としてとらえた。第1に、最大の障害となっているのは、援助によって成長した少数の既得権益集団の存在である。政治権力の中枢を掌握している彼らの政策決定は、バングラデシュが独立した意思決定を行う能力を限定するとともに、彼らの消費主義的な行動様式が、この国自前の経済能力向上の妨げとなる。第2に、このような少数エリートが行う援助に関する決定は、自分の利益と引き替えにバングラデシュの主権を投げ捨て、将来の世代を抵当に入れるようなものになっている。第3の障害は、国民やマスコミのチェックを受けない、アカウントビリティの欠如した行政機構の存在である。第4点は、自尊心を欠くことを恥と見なさない文化的な要素である。ドナーが屈辱的な条件を出しても、問題と思わない国民性である。それが援助依存を助長する環境を作り出した<sup>(31)</sup>。

さらに、援助依存症を克服するための方策として以下の7点が提案されている。

第1に、自尊心の回復をめざす。そのためのキャンペーンを個人、コミュニティ、国家レベルで展開する。政党、専門職、マスメディア、教育制度は、まず援助依存の危機をよく認識して、自己の能力の啓発をめざすとともに、自立のためのコストを支払う心構えをする。

第2に、個々の援助の是非を検討する専門家グループを設置し、国内資源の活用、地元産業の成長促進、奢侈的消費でなく大衆消費を奨励するという三つの条件のどれかを満たさない援助は受け入れない。そのためにはプロジェクトの選択や交渉能力を向上するための努力を行わなければならない。

第3に、初等教育の段階から、自立や自尊心の育成をめざすカリキュラムを導入する。国家形成のための勤勉さの重視や、安易なマネーメイキングの

蔑視といった道徳的要素を取り入れる。

第4に、マスメディアは、単なる広告目的で外国のファッションやモノの購買を煽るような報道を行うべきではない。むしろ、勤勉さや自前のイニシアティブや革新的行動、国産品を奨励すべきである。

第5に、政党、公務員、地域の有力者、知識人、ジャーナリストは、自立と儉約を自ら実践して手本となるよう努力すべきである。

第6に、援助を食い物にして富を築いた人々に対する政治的・文化的な糾弾キャンペーンを展開する。

第7に、国民に対して責任のある行政機構を組織しなければならない。そのためには、あらゆる機関での民主化を進めなければならない。官僚は、公僕としての自覚をもち、儉約を率先して行うべきである。

以上、七つの提案について、その実現可能性を検討することは筆者の手に余ることである。ただ、一つだけ指摘できるのは、この報告書が出された後、バングラデシュ民族主義者党(BNP)、アワミ連盟と二つの政府が誕生したが、この提言の内容が真剣に取り上げられることはなかったのではないかと、いうことである。過激とも言える内容をもったこのような提案が、当時の暫定政権のイニシアティブに呼応してまとめられたということ自体が、当時の政治的状況、民主化運動の気運を表していたともいえる。このことから言えるのは、援助依存から脱するためには、何にもまして、政治的意思が求められるということであろう。また、これらの提言を、援助する側の立場から、真剣に読み返す作業も、まだ、課題として残されているように思われる。

注(1) Rehman Sobhan, *The Crisis of External Dependence: The Political Economy of Foreign Aid in Bangladesh*, Dhaka: University Press, 1982.

(2) 佐藤寛「開発援助と社会学」(佐藤寛編『援助研究入門』アジア経済研究所, 1996年), 118から132ページ。

(3) Gustav F. Papanek, *Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives*, Cambridge: Harvard University Press, 1967, p.7.



- (4) Idid., p.18.
- (5) Ibid., p.20.
- (6) Fazlul Hassan Yusuf, *Nationalisation of Industries in Bangladesh*, Dhaka: National Institute of Local Government, Second edition 1989 (First edition 1985), p.68.
- (7) Ibid., p.68.
- (8) 1949年の発足当時は東パキスタン・アワミ・ムスリム連盟の名称をかかげていたが、ムスリム連盟への反発が強まるにつれ、55年の党大会で「ムスリム」を正式名称から削除することが決定された。
- (9) (1)連邦制度と議員内閣制の導入、成人直接選挙の実施、(2)連邦政府の管掌事項は国防と外交に限定する、(3)交換可能な二つの通貨の導入、(4)徴税権は州政府の管轄事項とする、(5)州がそれぞれの外貨口座をもつ、(6)東パキスタンの軍事力増強。
- (10) S.M. Shamsul Alam, *The State, Class Formation, and Development in Bangladesh*, Lanham: University Press of America, 1995, p.51.
- (11) 当時の大規模工場はそのほとんどが西パキスタン資本の所有下にあった。詳しくは、村山真弓「バングラデシュの企業グループ——その形成と特色——」(『アジア経済』第38巻第3号, 1997年), 9~10ページを参照。
- (12) Rehmen Sobhan and Muzaffer Ahmad, *Public Enterprise in an Intermediate Regime: A Study in the Political Economy of Bangladesh*, Dhaka: The Bangladesh Institute of Development Studies, 1980, p.85.
- (13) 実業家というカテゴリーについては、若干説明が必要であろう。パキスタン時代においては、政府の民間企業育成の方針の下で財閥に類する大規模民間企業集団が急成長した。ただし政府の後押しを享受したのは西パキスタン資本であり、東パキスタンのジュート・綿繊維を中心とする大規模工業セクターや対外貿易もこれら西パキスタン企業の寡占状態にあった。当初ベンガル人の活動は、小規模工業や国内の商取引に限定されていたが、1960年代のアユーブ政権の東パキスタン宥和政策の一環として、ベンガル人企業を育成する方策がとられ、60年代末までにはベンガル人の所有になるおよそ30の中規模のジュート、繊維工場が設立されていた。こうしたベンガル企業は、アユーブ政権下において既得権益を充分享受しながらも、東パキスタンにおける西パキスタン企業の利権を排除することで得られる経済的機会の大きさを考慮し、アワミ連盟支持に回ったのである。詳しくは拙稿、村山、前掲論文、12ページを参照。ちなみに、ムジブ自身も西パキスタン所有の企業に理事として名を連ねていたことがある。Sobhan and Ahmad, *ibid.*, p.577, footnote 27.
- (14) 例えば、Sobhan and Ahmad, *ibid.*; Mosharaf Hossain, "Nature of State Power in Bangladesh," *Mainstream*, Feb. 16 & 23, 1980; Syed Serajul Islam,

- “The Rise and Installation of an ‘Intermediate Regime’ in Bangladesh,” *South Asian Studies* (University of Rajasthan), Vol.21, No.2, July-Dec. 1986.
- (15) この節の分析の多くは, Rehman Sobhan, *ibid.*, Chapter 7 に基づいている。
  - (16) Alam, *ibid.*, p.37.
  - (17) Sobhan, *ibid.*, p.172.
  - (18) United Nations Relief Operation, Dacca (UNROD) の活動を詳細に紹介した文献として, Thomas W. Oliver, *The United Nations in Bangladesh*, Princeton: Princeton University Press, 1978. がある。
  - (19) Sobhan, *ibid.*, p.176.
  - (20) Nurul Islam, “The Debate,” Just Faaland ed., *Aid and Influence: The Case of Bangladesh*, London: Macmillan, 1981, p.18.
  - (21) Islam, *ibid.*, p.20.
  - (22) Rehman Sobhan and Syed M. Hashemi, “Beneficiaries of Foreign Aid,” Rehman Sobhan ed., *From Aid Dependence to Self-Reliance: Development Options for Bangladesh*, Dhaka: University Press, 1990, p.148.
  - (23) 村山, 前掲論文, 14ページ。
  - (24) Sobhan and Hashemi, *ibid.*, p.151.
  - (25) Rehman Sobhan, *The Development of Private Sector in Bangladesh: A Review of the Evolution and Outcome of State Policy*, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies, 1990, p.29.
  - (26) Iftikhar Mostafa, “A Study of the Internal Organization of Business Groups with Focus of Bangladesh,” Ph. D. diss., Cornell University, 1988, p.113.
  - (27) Sobhan and Hashemi, *ibid.*, p.157.
  - (28) Osmani and Chowdhury, “Short Run Impacts of Food for Work Programme in Bangladesh,” *Bangladesh Development Studies*, Vol.XI, No.1-2.
  - (29) *Report of the Task Forces on Bangladesh: Development Strategies for the 1990’s*, Volume One, Dhaka: University Press, 1991, pp.99-116.
  - (30) *Task Force Report*, p.99.
  - (31) *Ibid.*, p.113.